

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La gestion des agents publics de l'État

Les enjeux de la réforme



Collection Point Phare

FAITS ET CHIFFRES
INTRADOC
RESSOURCES HUMAINES
STATISTIQUES
PERSPECTIVES
RAM
PHARE
POINT PHARE
EMPLOI PUBLIC

Synthèse des études et des recherches sur les facteurs d'évolution de la GRH publique commandées dans le cadre du Comité de recherche et de prospective (CRP) de la DGAFP en 2004 et 2005 [1]

En 2004 et 2005, huit études et recherches ont été commandées par le Comité de la recherche et de la prospective de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Toutes ont pour objet l'évolution de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique de l'État sous un quadruple impact : l'intégration européenne, la mise en œuvre de la Lolf, la décentralisation et le choc démographique.

La présentation des enseignements que l'on peut tirer de ces différents travaux s'appuie sur les contributions de Fabrice Melleray[2] (I) et d'Alain d'Iribarne[3] (II), membres de groupes de travail d'universitaires qui ont apporté leurs propres lectures de ces changements aux réflexions du Comité de la recherche et de la prospective, juridique pour la première et sociologique pour la seconde.

Ces grilles de lecture, brièvement reprises ci-dessous, permettent de situer l'évolution de l'État et de la gestion de ses agents dans un horizon plus large où les attentes de la société, les identités professionnelles et les références de l'action connaissent des transformations, certes déstabilisantes, mais aussi porteuses de nouvelles valeurs et de nouvelles identités. Elles sont suivies d'une analyse reprenant les principaux points d'interrogation soulevés par les travaux de 2004-2005 (III) et d'une présentation synthétique de chacun de ces travaux (IV).

1 Les idées et propositions contenues dans les pages de ce document n'engagent que leurs différents auteurs.

2 Professeur à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV.

3 Directeur de recherches au CNRS, administrateur de la Fondation Maison des Sciences de l'homme.



1 L'éclairage juridique

Pour Fabrice Melleray, les réformes opérées depuis 2002 (loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures urgentes pour l'emploi) ou suggérées par le Conseil d'État[4] dans ses "Perspectives pour la fonction publique" du printemps 2003, qui servent de base de réflexion pour une réforme de la GRH publique, ne remettent pas en cause, pour la plupart, le compromis historique de 1946 sur lequel repose la construction statutaire française.

Les rédacteurs du statut de 1946 ont voulu, selon la formule de Maurice Thorez, écarter "tout risque d'arbitraire de la part du chef de service"[5]. Mais à ce risque d'arbitraire s'est substituée une gestion quasi mécanique privilégiant à l'excès l'ancienneté sur le mérite, dérive imputable bien plus aux pratiques qu'aux textes. Selon le Conseil d'État, "la tendance lourde, régulièrement déplorée mais constante, est de traiter tous les agents de la même façon, quelle que soit leur manière de servir, pour ce qui est de la notation, des rémunérations ou du déroulement de carrière. Cet égalitarisme prend de multiples formes : notations non discriminantes, avancement à l'ancienneté, forfaitisation des primes, refus de mesures impliquant une différenciation selon les emplois occupés, absence de sanctions..."[6]. Poursuivre dans ce sens représente le meilleur moyen de condamner le système français de fonction publique issu du compromis de 1946, car ces dérives sont à la fois préjudiciables à l'intérêt général et à l'intérêt des agents eux-mêmes.

La modification des règles relatives à la notation introduite par le décret du 29 avril 2002 visant à remplacer, pour la fonction publique de l'État, le décret du 14 février 1959 devrait permettre d'assurer une véritable individualisation de l'évaluation et de la notation et d'éviter que l'autorité chargée de la notation n'applique un barème impersonnel prenant quasi-exclusivement en compte l'ancienneté de l'agent. L'avancement de grade ou de classe ne s'opèrerait plus, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, à l'ancienneté. "Il est essentiel que la notation (...) exprime la valeur réelle et inégale des agents"[7]. La formule n'est pas d'un chantre du New Public Management mais de Maurice Thorez...

Le développement de la rémunération au mérite va dans le même sens. Elle était déjà au cœur des préoccupations des rédacteurs du statut de 1946 (articles 35 à 37 de la loi du 19 octobre 1946).

Enfin, la proposition développée par le Conseil d'État[8] visant à substituer quelques dizaines de "cadres de fonctions" ou "cadres statutaires" au millier de corps de la fonction publique de l'État permettrait de redonner tout son sens à la distinction entre le grade et l'emploi, d'assurer une meilleure valorisation du mérite, de favoriser davantage de mobilité, de mettre fin ou à tout le moins de limiter les rigidités et les corporatismes. Le compromis de 1946 n'en serait pas ébranlé. Les corps sont une réalité bien plus ancienne, héritée d'un autre temps comme le souligne leur dénomination, et ne font pas partie de ce compromis. Bien au contraire, on a voulu alors briser un certain nombre de citadelles en supprimant les concours particuliers dans la haute fonction publique, en créant l'Ena et le corps interministériel des administrateurs civils...

---

4 Conseil d'État, Rapport public 2003, Paris. La Documentation française, 446 p.

5 "1945-1946 : Les fondations d'une nouvelle fonction publique" Colloque pour le cinquantième anniversaire des ordonnances de 1945 et du statut de la fonction publique. La revue administrative, 48ème année, numéro spécial, Paris 1995.

6 Op. cit.

7 Op. cit.

8 Op. cit.

En revanche, un élément majeur du compromis de 1946 consiste en la soumission des fonctionnaires à un statut. Or, la consécration de l'existence de contrats à durée indéterminée dans le champ de l'emploi public fait courir un risque sérieux de transformer cette situation. Jusqu'à présent, les contractuels de droit public ne pouvaient être normalement liés à leur employeur public que par un contrat à durée déterminée ne pouvant être renouvelé que de manière expresse, et ce indéfiniment. Jamais en principe, à l'inverse du droit du travail, le CDD ne pouvait se transformer en CDI. Le seul moyen de pérenniser la situation de ces agents était de les titulariser, de les soumettre au statut.

Cette situation est désormais révolue, le droit communautaire entraînant une importante modification législative et un rapprochement sensible, quoique partiel, entre la fonction publique et le salariat. La directive du 28 juin 1999, dont le délai de transposition a expiré le 10 juillet 2001, vise à mettre en œuvre un accord-cadre qui lui est annexé et qui a été conclu entre les organisations interprofessionnelles à vocation générale. Cet accord-cadre, s'inscrivant dans une logique comparable à celle du droit français du travail, précise que "les contrats à durée indéterminée sont et resteront la forme générale de relations d'emplois entre employeurs et travailleurs". Cet accord "s'applique aux travailleurs à durée déterminée ayant un contrat ou une relation de travail définie par la législation, les conventions collectives ou les pratiques en vigueur dans chaque État membre" (clause 2).

Eu égard aux méthodes d'interprétation du droit communautaire, les agents publics entrent en principe dans le champ d'application de cet accord. En conséquence, il paraît nécessaire que les employeurs publics mettent en œuvre des "mesures visant à prévenir l'utilisation abusive" du travail à durée déterminée (clause 5). Désormais, les agents publics non titulaires seront recrutés par des contrats à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats ne pourront être renouvelés que par reconduction expresse et la durée maximale des contrats successifs sera de six ans. Au terme de cette période, l'administration ne pourra reconduire le contrat qu'expressément et en le transformant en contrat à durée indéterminée. Autrement dit, après six ans de précarité, les contractuels seront pérennisés et l'on ne verra plus comme aujourd'hui une succession de contrats à durée déterminée sur des périodes de dix ans ou plus.

Le risque n'est pas nul de voir se développer à côté du statut un ensemble cohérent et structuré de contractuels bénéficiant d'un CDI, et qu'à terme apparaissent des conventions collectives. Dans ce cas, le statut n'occuperait plus qu'une place subsidiaire réservée aux emplois d'autorité. Sans doute cette évolution sera-t-elle lente. Peut-être ne se produira-t-elle pas, mais il semble difficile de contester qu'elle soit envisageable, spécialement au niveau des collectivités locales qui, se plaignant déjà des lourdeurs du recrutement par concours, risquent de préférer user du contrat plutôt que du concours.

À propos de l'ouverture de la fonction publique aux européens, deux précisions liminaires s'imposent. La première est que la règle suivant laquelle les fonctionnaires doivent être de nationalité française était bien plus ancienne que le compromis de 1946. La seconde est que le fait de permettre à un ressortissant européen d'être titularisé n'est pas, dans son principe même, de nature à remettre en cause la logique statutaire. Mais les modalités de la réforme législative en cours peuvent induire une telle remise en cause.

En effet, le législateur, tirant les conséquences d'une communication interprétative de la Commission européenne de décembre 2002 et de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), a estimé que le dispositif d'ouverture issu de la



loi du 26 juillet 1991 était devenu insuffisant pour satisfaire aux exigences contemporaines du droit communautaire. L'article 5 bis de la loi du 13 juillet 1983 a été modifié dans le sens d'une double évolution. Tout d'abord, le principe sur lequel il reposait est renversé. Il n'est plus celui de la fermeture des corps aux européens : sauf si leur statut particulier prévoit leur ouverture, tous les corps sont en principe ouverts désormais. De ce fait, le législateur ne raisonne plus par corps mais par emplois : les Européens auront accès à tous les corps, cadres d'emplois et emplois, sauf aux emplois inséparables de l'exercice de la souveraineté, ou comportant une participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique par une collectivité publique.

Si cette évolution est très habile du point de vue du respect du droit communautaire, elle a pour conséquence une prise de distance par rapport à la logique française classique, celle de la carrière et d'une fonction publique fermée. Elle ouvre théoriquement la porte à une logique d'emploi et de fonction publique ouverte. Dans cette perspective, on peut soutenir qu'une brèche se creuse dans l'édifice français. Il convient ici de rappeler l'analyse développée dès 1999 par Marcel Pochard au sujet de la dichotomie entre emplois ouverts à la libre circulation des travailleurs européens (emplois de gestion) et emplois réservés aux nationaux (emplois d'autorité) : "dès lors qu'un partage existe, on peut être tenté d'en faire usage, par exemple en distinguant une fonction publique conservant toutes ses caractéristiques anciennes et une fonction publique soumise à des règles plus souples, permettant plus aisément l'application des règles européennes et, pourquoi pas même, une fonction publique où l'on pourrait expérimenter un régime nouveau de convention collective. Actuellement, la coupure opérée entre les corps se borne à un pointillé, mais il suffit maintenant (...) d'utiliser le pointillé et de procéder au découpage ; tout le travail préparatoire a été fait, qui plus est en concertation avec les organisations syndicales ; il ne reste plus qu'à passer à l'acte" [9]. Or le choc démographique attendu dans la fonction publique et les forts besoins de recrutement dans les années à venir incitent aussi à alléger, à assouplir les règles de recrutement.

Enfin, la valorisation de l'expérience et sa prise en compte, qu'elle ait été acquise à l'étranger, dans le secteur privé ou encore du fait des titres universitaires peut introduire une autre brèche dans le principe du recrutement par concours.

Ces différents éléments pourraient finir par affaiblir le concours, instrument d'évaluation du mérite qui reste une des bases de la légitimité de la fonction publique de carrière.

9 Marcel Pochard, Libre circulation des travailleurs dans l'administration publique en Europe et statut de la fonction publique, Le Courrier juridiques des finances, mars 1999, n°96, p. 4.



2 L'éclairage sociologique

Selon Alain d'Iribarne, la Lolf n'est pas uniquement un instrument de contrôle de l'action du législatif sur l'exécutif. Elle est plus fondamentalement destinée à servir de levier à la "modernisation" de l'action publique, dans un double objectif d'amélioration des services rendus aux "citoyens" et de réduction des coûts de production de ces services.

2.1 Les conditions de la réussite

De fait, la transformation de l'administration s'inscrit dans une transformation beaucoup plus globale et doit, pour être intelligible, être appréhendée et interprétée en relation avec ce cadre global qui montre à la fois ses contraintes et son sens. Il s'agit là d'un enjeu économique et social majeur. Pour un pays comme la France, l'enjeu consiste à être compétitif et à assurer en même temps la cohésion sociale, faute de quoi la France rencontrerait de graves problèmes de stabilité.

Dans la pratique, nous assistons à la déconstruction d'un modèle sociétal historiquement construit à partir des années 1930 : le modèle taylorien/fordien. Ce modèle organisait la société française en trois blocs correspondant à trois grands types de statuts qui servent de références et s'articulent les uns aux autres : les professions libérales et indépendantes ; le salariat de droit privé ; le salariat de droit public et parapublic incluant les entreprises monopolistiques.

Les activités correspondant à ces trois blocs s'ordonnent sur des échelles de statuts, de rémunérations, de conditions de travail, de règles d'accès et de carrières très différenciées qui, en même temps, s'ordonnent à leur tour sur une échelle unique du "noble" et du "vil". Cette échelle structure l'ensemble de la vie, depuis l'école jusqu'à la retraite, organise le fonctionnement du marché du travail et permet de situer la "qualité" de la personne et son rang au sein de notre société.

Dans la construction sociale de cette hiérarchie, l'école joue un rôle important, en particulier à travers les "correspondances" entre les formations et les emplois. Dans la pratique, les activités professionnelles sont associées à de grands mouvements de circulation des personnes qui constituent autant de tris sociaux. On comprend ainsi pourquoi les activités professionnelles sont continuellement en compétition les unes avec les autres, tant sur le plan matériel que sur le plan symbolique...

Le pacte social français, qui a témoigné d'une grande robustesse et d'une grande diversité tout en restant extraordinairement stable, s'est constitué sur ces bases. Il a fait preuve d'une grande motricité - c'est le support du fameux ascenseur social -, avec un double processus d'accumulation patrimoniale intra et intergénérationnel.

Au début des années 1980, cette construction a été percutée, dans ses structures et dans ses modalités de régulation, par l'effet conjoint de plusieurs facteurs parmi lesquels figurent en bonne place la transformation des modes de concurrence, qui se sont durcis ; l'évolution des produits et des services, qui se sont individualisés ; le changement des techniques et des outils de gestion qui, avec l'informatique, se sont sophistiqués ; l'accroissement des flux de sortie de l'appareil éducatif à des niveaux d'études de plus en plus élevés, et enfin les évolutions des systèmes de représentation de soi pour soi-même et vis-à-vis des autres.



De même, tous les supports de régulation relevant du marché et de l'État sont en pleine évolution en termes de légitimité et de modalités d'intervention. Dans cette perspective, les déplacements des normes d'emploi de travail et de compétences seraient d'abord associés à des phénomènes de recomposition des normes productives. À l'éclatement des unes correspondrait un éclatement des autres, tandis que se trouverait érodé de toutes parts le noyau historique des professions oeuvrant dans les grandes organisations productives fortement régulées sur des bases collectives. L'érosion de ce noyau atteint deux composantes essentielles du pacte social français : la progression salariale à l'ancienneté et "l'emploi à vie", qui deviennent progressivement obsolètes. Ce mouvement est loin d'être achevé.

2.2 Quelles conséquences sur la fonction publique ?

Le modèle de la gestion privée influence toujours davantage le modèle de la gestion publique, alors que c'était l'inverse lors de la période précédente. Ce modèle se caractérise par les traits suivants : efficacité productive et gains de productivité du travail, externalisation du travail (on réduit le périmètre de l'emploi public et on se recentre sur les métiers régaliens), réforme des grilles de classification, passage d'une gestion des compétences à une gestion par les compétences, rémunération au mérite, relation de service au client comme finalité de l'activité professionnelle...

2.3 D'autres facteurs de transformation interviennent simultanément et se renforcent mutuellement, créant un environnement en changement systémique :

- le télescopage, par le retournement des dispositifs de protection sociale : la durée du travail raccourcit dans l'année mais se rallonge dans la durée de vie (réforme des retraites), le niveau de l'assurance maladie baisse ;
- l'impact de la démographie : les transformations démographiques vont changer les rapports entre les sexes et les équilibres d'âges, ce qui entraînera une déstabilisation des collectifs de travail ;
- l'"e-administration", qui bouleverse déjà les modes de production administratifs et entraînera un "reformatage" des administrations (elle a fondé les réformes publiques au Canada et au Québec) ;
- la construction européenne, qui constitue un levier très puissant de transformation des règles de fonctionnement ;
- la Lolf, qui légitime une nouvelle logique au sein de la fonction publique. Elle a été votée à l'unanimité pour cela.

Le problème auquel se trouvent confrontés les gestionnaires du changement qui voudraient s'appuyer strictement sur des normes et des règles pour faire changer les choses est qu'ils se heurtent régulièrement à une loi robuste : la capacité élevée des corps sociaux à digérer ces changements. Il y a des contradictions entre les injonctions du niveau central et les règles de fonctionnement des micro-groupes sociaux. Donner de l'autonomie tout en renforçant le contrôle place les agents en situation d'injonction paradoxale qui les

conduit à rechercher des échappatoires légitimes. Il faudrait donc réfléchir à des logiques de compromis entre autonomie et contrôle, en particulier dans les mains de la hiérarchie intermédiaire qui est appelée à supporter tout le poids des injonctions contradictoires.

Il faut également ne pas faire de confusion dans les concepts, pour éviter par exemple de confondre productivité et rentabilité.

Il faut enfin "produire des mises en mots" qui fassent sens pour ceux qui vivent ces transformations et fabriquer moins des outillages que des procédures aux mains des gestionnaires de proximité.

Une question demeure : la fonction publique ira-t-elle jusqu'au bout de la logique de la gestion privée par la performance, en cherchant elle aussi une gestion efficace par l'emploi de personnes "performantes", contribuant ainsi à exclure de l'emploi une partie importante de la population ?

3 Les réalités observées sur le terrain (*)

3.1 Une adaptabilité réelle mais sous certaines conditions[10]

Contrairement à beaucoup d'idées reçues, les agents s'adaptent à des changements qu'ils vivent déjà quotidiennement. Mais cette adaptation se fait sous certaines conditions. Dans les ministères à forte légitimité technique, les agents, tout en regrettant la perte de missions dont ils étaient fiers et/ou dont ils tiraient des satisfactions en termes de légitimité, de ressources financières et symboliques, ne sont pas inquiets pour leur propre avenir mais déplorent la réduction du périmètre de l'État, qui reste à leurs yeux, et grâce à leur travail, le seul garant du respect de l'intérêt général, de l'égalité de traitement et de l'impartialité. Lorsqu'ils sont associés à la transformation (expérimentation de la Lolf, informatisation des tâches à la Trésorerie du Nord-Pas-de-Calais), ils en tirent de la fierté et y voient des opportunités de carrière. D'autres agents (administratifs dans un rectorat), inscrits dans des services plus bureaucratiques, voient dans leur transfert vers les collectivités locales l'espoir d'une rémunération meilleure et d'un statut social moins dévalorisé que celui, exclusivement négatif, de "non enseignant".

3.2 Un frein majeur : l'inadaptation de la gestion des ressources humaines

Des progrès considérables restent à faire en matière de GRH publique, tant pour que la réforme budgétaire porte véritablement ses fruits que pour motiver des agents qui, faute de voir leurs efforts et leurs qualités récompensés, ont tendance à pallier l'absence de reconnaissance de leur savoir-faire par un repliement sur une routine professionnelle souvent très consciencieuse, mais peu proactive. Là, on ne s'identifie ni à l'État,

10 Linharth D., Bertaux-Wiame I., Descolonges M., Leduc S., Mauchamp N. Les différents visages de la modernisation du service public; enquête sociologique sur les valeurs.

(*) Réalisé par Isabelle Orgogozo, responsable du Comité de la recherche et de la prospective.



ni à son ministère, ni même à son institution, mais au bureau, lieu de vie, de chaleur et de valorisation du travail bien fait. Le fait d'avoir obtenu l'affectation géographique la plus favorable à ses liens familiaux et sociaux constitue la seconde source de satisfaction.

Le rapport du Comité d'enquête sur les coûts et rendements des services publics (CERSP) "Coût et organisation de la fonction RH de l'État", remis en juillet 2005, confirme ces constats. Il note “qu'il est difficile de trouver quelqu'un à qui la gestion des ressources humaines donne satisfaction" tant l'enchevêtrement des normes qui la régissent conduit à ce qu'elle n'apparaisse maîtrisée par personne tandis que ses coûts sont largement ignorés. Comme le fait remarquer Fabrice Melleray, "poursuivre dans ce sens représente le meilleur moyen de condamner le système français de fonction publique issu du compromis de 1946, car ces dérives sont à la fois préjudiciables à l'intérêt général et à l'intérêt des agents eux-mêmes."

3.3 Des identités à consolider : le métier constituerait-il une réponse ?

Trois études portent sur la notion de métier. L'étude de Françoise Dauty sur les métiers d'attaché montre que quatre grands types de métiers regroupent les activités des cadres gestionnaires et se répartissent à des niveaux de responsabilités très différents selon la taille des structures où ils s'exercent. L'étude de Gilles Jeannot met en lumière l'énorme travail de codification de leurs activités auquel se sont livrés et se livrent actuellement les ministères, afin de pouvoir développer une gestion prévisionnelle, des emplois, des effectifs et des compétences. Il souligne la diversité du vocabulaire employé et surtout des usages de ces instruments (base de donnée généraliste pour la GRH, accompagnement de reconversions, outil de requalification de certains métiers, instrument indirect de contrôle de gestion, échelle de hiérarchisation des postes), qui rend difficile toute comparaison de types d'emplois ou métiers entre ministères.

Dans la perspective d'un référentiel interministériel, il met en avant la nécessité de choisir entre divers usages possibles et suggère trois scénarios (une nomenclature d'un système informatisé de ressources humaines, un Répertoire opérationnel des métiers mettant en évidence les aires de mobilité interministérielles, un Observatoire des métiers transversaux et en reconversion pour lesquelles les mobilités interministérielles sont les plus cruciales).

Au vu d'autres travaux (celui de Danièle Linhart en particulier), il semble que pour toute une série d'agents, dont les compétences sont liées à des tâches indispensables mais peu valorisées (l'organisation des examens par exemple), la requalification en vrais métiers permettrait de renforcer des identités chancelantes.

Enfin, la recherche réalisée par l'IEP de Toulouse[11] en coopération avec des cadres administratifs de l'Éducation nationale montre des agents en adaptation permanente, fortement engagés sur des objectifs, impliqués personnellement dans une activité partenariale avec des acteurs nombreux, qui trouvent difficilement leurs marques dans un univers où leur hiérarchie attend d'eux, simultanément, initiative et respect des normes, implication personnelle et soumission.

On retrouve ici le risque, souligné par Alain d'Iribarne, de "donner de l'autonomie tout en renforçant le contrôle, ce qui place les agents en situation d'injonctions paradoxale."

11 "L'activité de travail des acteurs administratifs de l'Éducation nationale, entre politiques publiques d'éducation et gestion de l'activité au quotidien".

Cette autonomie existe en outre de facto dans tous les services de l'État dont la technicité est reconnue (Équipement, Trésor, Éducation...). Les agents des DDE en témoignent largement, ceux du Trésor aussi. Elle représente indéniablement un élément fort de la motivation et de l'estime de soi. Elle semble corrélée positivement avec une identification valorisante à l'institution et une plus grande pratique de la mobilité fonctionnelle. On change plus volontiers de poste lorsqu'on s'identifie à une institution réputée pour son professionnalisme, organisée pour développer la compétence de ses agents - compétence qui justifie l'octroi de marges d'autonomie - plutôt qu'à un bureau dans lequel on travaille en autarcie.

Cela conduit Gilles Jeannot à avancer que le terme de métier est "mobilisé pour faire tenir et mettre en relation deux entités en mouvement : d'une part, l'évolution des missions des organisations publiques ; d'autre part, le mouvement des individus au cours de leur carrière..."[12] La gestion prévisionnelle consiste à tenter de faire évoluer les compétences disponibles en fonction de l'évolution des problèmes de société et des missions à mener et doit parfois préparer de véritables reconversions. Mais parler de métier permet aussi d'organiser l'évolution dans la durée des compétences des agents, pour à la fois trouver des alternatives en cas de transformation des missions, faciliter la mobilité et fonder les lignes d'une progression et d'une reconnaissance de cette progression.

"Dans cette fonction de médiation, le métier supplante le "corps". Ces deux termes ne sont pas complètement étrangers... le terme de corps est issu des corporations de métiers qui régissaient une partie du monde du travail sous l'ancien régime. Le premier groupe pour lequel le terme de corps est employé, celui des Ponts et chaussées, a été créé autour d'une activité bien définie des ingénieurs en charge des voiries... Il a été longtemps organisé autour d'une école et d'un corps d'inspection qui garantissaient la pérennité de savoir-faire partagés et contrôlés... Cependant, le lien entre le corps, cadre de la gestion des personnels, et des savoir-faire spécifiés n'a cessé de se défaire tant par le haut que par le bas. Par le haut, comme l'a montré Jean Claude Thoenig[13], les "grands corps" se sont efforcés d'étendre leurs prérogatives en revendiquant une position de généralistes détachée de leurs objets initiaux ; et, par effet de mimétisme, les corps subalternes ont reproduit, dans une mesure un peu moindre, une stratégie comparable. Par le bas, les corps d'exécution, définis le plus directement par un savoir-faire particulier, sont aussi les corps les plus petits, réputés impossibles à gérer, que les gestionnaires du personnel s'efforcent de regrouper... Ainsi, lorsque l'on souhaite trouver une définition du corps, ne trouve-t-on plus qu'une définition réduite aux caractéristiques statutaires : "Les corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades"[14]. Réduit à cette définition tautologique, le corps n'offre plus les moyens d'effectuer les médiations offertes par le métier. “D'une certaine manière, la dimension de lien collectif tant du point de vue de l'organisation (une catégorie de gestion) que du point de vue des agents (la base de l'organisation syndicale) a pris le pas sur la dimension de savoir-faire."[15]

---

12 "Jeannot G. La progressive émergence du "métier" dans la fonction publique de l'État en France. EGPA Colloquium : "Personnel policies", group, september 2005.

13 ”L'ère des technocrates”, Paris, l'Harmattan, 1987, 317 p.

14 CE, Ass., 28 juin 1991, Syndicat national des lycées et collèges Force ouvrière, syndicat national des enseignements techniques et professionnels, p. 264 cité par Marcel Pochard (cf. infra) qui conclut "on ne peut pas être plus elliptique".

15 Jeannot G., op. cit.

Partout où les fonctionnaires sont confrontés à des réalités nouvelles, le métier et/ou le professionnalisme représentent une ressource permettant de définir une position de compromis entre tradition et modernité : "La culture professionnelle des chefs d'établissements oscille alors entre la continuité, faite de responsabilité administrative, juridique et financière, et la rupture, symbolisée par la plus grande implication pédagogique, le management des personnels, la gestion des ressources humaines et le développement des relations extérieure... Dès lors, ils mettent en avant tantôt leurs qualités personnelles, tantôt leur professionnalisme, ce double registre pointant les difficultés de l'institution à définir tâches, responsabilités et autonomie de ses cadres."[16]

3.4 L'Europe, menace ou opportunité de changer ?

La recherche de Michel Mangenot et de Robert Polet, après avoir analysé le processus de négociation sociale européen qui impose aux États-employeurs d'appliquer des accords à l'élaboration desquels ils n'ont pas participé, propose diverses pistes pour réintroduire les États-employeurs au sein de ce dialogue. Depuis la publication de ce rapport, les deux grandes confédérations syndicales européennes ont rencontré les directeurs généraux des fonctions publiques des vingt-cinq États-membres afin de progresser dans ce domaine. Mais rien n'est encore acquis. Il se pourrait "qu'on assiste [encore pour un certain temps] à l'introduction dans le droit de la fonction publique de normes qui trouvent leur origine dans la négociation collective au niveau communautaire"[17].

La recherche de Dominique Meurs visait à répondre à deux inquiétudes. La première, liée au choc démographique à venir, portait sur l'attractivité des postes offerts par l'administration à des cadres A qui seront fortement sollicités par le secteur privé dans les années à venir. L'étude démontre amplement que l'attractivité du secteur public demeure forte, tout particulièrement pour les femmes. La seconde inquiétude provenait des conséquences possibles de l'arrêt Burbaud. Allait-on voir déferler sur la France des cadres européens candidats à des postes dans le secteur public ? Là encore, l'étude se montre plutôt rassurante. Les niveaux de rémunération, sauf en Italie, sont, grosso modo, équivalents pour les cadres des secteurs public et privé, dans les deux autres pays étudiés (Grande-Bretagne et Allemagne). Le risque d'arrivée massive de cadres européens dans le secteur public français semble limité.

Il apparaît à travers ces deux recherches que l'Europe jouera le rôle qu'on voudra bien lui donner, soit vers le maintien d'un secteur public protecteur contre les excès du marché, à la condition qu'il fasse la preuve de sa souplesse et de son ouverture, soit vers une érosion, par touches successives des spécificités de ce secteur, jusqu'à sa banalisation.

3.5 Changer les modalités pour conserver les finalités

Au terme de ce très bref survol des travaux commandés depuis deux ans, la transformation des modes de gestion des agents apparaît comme la clé indispensable pour réussir une adaptation inévitable et de très grande ampleur. La protection rigide d'agents corsetés dans l'exécution de tâches plus ou moins valorisantes et leur faible mobilité fonctionnelle constituent des freins majeurs à la modernisation de l'État. À l'heure où la Lolf, le choc démographique et l'informatisation des tâches contraindront à redéployer des agents sur un même territoire auquel ces derniers sont, pour un très grand nombre, viscéralement

16 Duterq Y. "Les chefs d'établissement entre rationalisation moderniste, contraintes culturelles et désir de justice" in Politique et management public, Volume 23, n°1, mars 2005

17 Conseil d'État, Rapport public 2003, p. 291

attachés, le développement de méthodes de gestion permettant de mettre en avant des compétences et des qualifications (identifiables au-delà du grade et de l'emploi d'un ministère à un autre), constitue une urgence majeure. La problématique de la fusion ou du regroupement des corps, jusqu'au débat ouvrant sur la transformation des corps en cadres statutaires, pourrait constituer une première réponse à ce défi.

Mais, en vue "d'inventer des logiques de compromis entre autonomie et contrôle", il devient urgent de déconcentrer la gestion des ressources humaines. Il est tout aussi indispensable et urgent de bâtir des compromis intelligibles entre prescriptions floues (objectifs à atteindre sans mode d'emploi) et respect des normes (prévention de contentieux) et de mettre fin à des changements d'orientations trop fréquents. L'obligation de négocier avec des partenaires extérieurs et l'obligation de loyauté à l'égard de l'institution, enfin, représentent une contradiction permanente qui traverse chaque agent, l'obligeant à choisir entre deux impératifs (efficacité ou loyauté), quand les citoyens tireraient le plus grand bénéfice à ce que ceux-ci se conjuguent plutôt que de s'opposer.

Il convient pour finir de cesser de confondre les concepts et, en particulier, ceux de productivité et de rentabilité. Il est parfaitement légitime de rechercher la meilleure productivité possible pour la dépense publique, même si les outils pour la mesurer restent à inventer. Sur ce point, la mise en oeuvre de la Lolf pourrait représenter une aide précieuse. En revanche, la question de la rentabilité au sein du secteur public n'a pas de sens et doit s’entendre en termes d’efficacité. La justice n'a pas à être rentable ; le respect des règles d'égalité a un coût qui garantit le vivre ensemble de façon pacifiée. Il est certain que les fonctionnaires et les citoyens seraient prêts à en débattre et heureux de le faire. Les uns comme les autres sont déchirés entre l'aspiration contradictoire à davantage de services à moindre coût, du point de vue de l'usager, et la volonté de s'adapter sans pour autant renoncer à des principes qui représentent un coût, du point de vue des agents. Ce dilemme n'est malheureusement pas mis en mot dans le discours de la réforme. Or, celle-ci ne peut réussir qu'à la condition de faire sens pour les usagers qui la vivent et pour les agents qui la mettent en oeuvre.

Encore faut-il que les modalités de pilotage et de répartition des compétences soient mises en cohérence avec les nouvelles formes d'organisation. On voit très bien dans l'étude de l'IEP de Toulouse comment les agents construisent progressivement leur rôle de médiateurs entre des acteurs de plus en plus nombreux et inventent au quotidien la fonction régulatrice de l'État qui leur confère un rôle nouveau : celui d'ensembliers producteurs de services, qu'il s'agisse d'éducation, de santé, de sécurité... Leur problème est de disposer des marges de manoeuvre qui leur permettent de consolider ce nouveau rôle et de le voir reconnu.

C'est cette évolution des rôles, depuis ceux des agents de base jusqu'à ceux des responsables les plus élevés, qu'il convient de comprendre et de formuler.

3.6 Redéfinir les rôles entre centre et périphérie

L'organisation centralisée de la gestion des ressources humaines et de la prescription des modalités d'exécution des tâches apparaissent fortement remises en cause par deux orientations nouvelles : celle de l'efficacité au service de l'usager et celle de l'efficience de l'organisation et des procédures, visée par la Lolf.

Les agents se montrent relativement ouverts aux changements qu'ils subissent, mais disent très clairement qu'ils ne peuvent pas s'adapter si leurs structures n'en font pas autant. Pour réussir l'adaptation des services aux nouvelles exigences qui pèsent sur eux et à la nouvelle configuration budgétaire, il leur faut davantage d'autonomie, une gestion de leur carrière beaucoup plus individualisée, donc beaucoup plus proche, et enfin un dialogue social de proximité qui permette la circulation de l'information au niveau des programmes opérationnels.

Les partenariats entre services publics qui se développent partout supposent, plutôt qu'une surveillance jalouse d'autorités soucieuses de conserver leurs compétences et leurs prérogatives, des règles claires et des espaces d'échanges où les agents pourraient mettre en mots l'évolution de leur métier, lui donner un sens et se conforter pour avancer.

Cette redéfinition participe de ce que Yves Duterq[18] définit comme un "compromis entre management et service public... [dans lequel] il ne s'agit nullement de céder au "clientélisme" mais de rendre le service public plus proche et moins abstrait de façon à le faire ainsi plus juste... que l'on peut qualifier de "logique civique rapprochée"...".

3.7 Conclusion

La lecture des différents travaux résumés ci-dessous confirme les hypothèses et les interrogations d'Alain d'Iribarne et de Fabrice Melleray. Ce qui semble être perdu par rapport au compromis de 1946 et à la stabilité du système social... c'est l'identité professionnelle conférée par la dignité partagée d'un "état" entre hauts et petits fonctionnaires, ciment d'une loyauté réciproque. Dorénavant, la réussite à un concours ou la titularisation ne suffisent plus à garantir cette dignité qui se conquiert aussi par le service rendu, l'identité professionnelle et la reconnaissance des capacités individuelles à innover, à résoudre des problèmes, à fédérer des partenaires multiples, à monter des projets.

Au surplus, perçue comme trop faiblement corrélée à la valeur professionnelle, la carrière ne représente pas toujours pour les agents le moyen privilégié d'évaluer leur valeur professionnelle. L'intérêt du travail, la reconnaissance extérieure et la légitimité du service auquel ils appartiennent leur fournissent une part importante des satisfactions symboliques qu'ils retirent de leur travail.

Enfin, l'idéal républicain, les valeurs d'égalité restent forts, tout en glissant vers un nouveau concept, celui de l'équité, plus apte, semble-t-il, à répondre à des situations individuelles beaucoup plus diversifiées qu'autrefois.

Faute de saisir ces transformations culturelles, que l'arrivée massive de jeunes ne fera qu'accélérer, et d'en tirer les conséquences pour produire une nouvelle cohérence de la gestion des agents publics, porteuse de valeurs, d'identité professionnelle positive et d'une légitimité fondée sur l'équité, la réforme pourrait soit réussir, mais au prix d'une banalisation du système public lourde de conséquences sur le pacte social français, soit échouer, ce qui conforterait tout ceux qui, ne croyant pas à la possibilité de "réformer le mammouth", souhaitent réduire à son minimum le périmètre d'action de l'État.

18 Op. cit.

4 Résumé des recherches

Les différents travaux dont on vient de présenter les grandes lignes sont regroupés en cinq rubriques : Fonction publique et Europe, Les métiers, La Lolf, Le coût de la GRH et Les valeurs. En revanche, les questions de la décentralisation et du choc démographique apparaissent de façon récurrente dans ces travaux mais n'ont pas fait, au cours de ces deux dernières années, l'objet de recherches particulières.[19]

4.1 Fonction publique et Europe

1) "Dialogue social européen et fonction publique ; une européanisation sans les États ?", Michel Mangenot, Robert Polet, Institut européen d'administration publique, publication IEAP en anglais et en français, septembre 2004.

Cette recherche a été commandée à l'IEAP avec trois objectifs :

1) Comprendre comment les accords issus d'un dialogue social européen, mis en place par Jacques Delors entre partenaires sociaux du secteur privé, sont devenus applicables à tous les travailleurs de l'Union, donc aux fonctionnaires ;

2) Comprendre pourquoi et comment certains États-employeurs de l'Union sont associés à la négociation sociale européenne tandis que d'autres, les plus nombreux dont la France, ne le sont pas ;

3) Proposer différentes pistes pour associer les États-employeurs et les représentants des fonctionnaires à ce dialogue.

Achevée en juillet 2004, l'étude a contribué, avec d'autres, à progresser vers un dialogue social spécifique aux fonctionnaires européens.

Le 10 juin 2005, une délégation conjointe de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) et de la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI) a rencontré les directeurs généraux du secteur public à Mondorf-les-Bains (Luxembourg). Il s'agissait de la première apparition commune de ces deux fédérations devant les directeurs généraux des vingt-cinq États-membres. Les débats ont principalement porté sur la façon de passer de rencontres jusqu'alors informelles à un dialogue social structuré, permettant de conclure des accords pour les fonctionnaires, applicables à l'ensemble de l'Europe. Les ministres, deux jours auparavant, et les directeurs généraux ont salué la formation de cette délégation conjointe et pluraliste. Ils ont par ailleurs réitéré leur intention de consolider le dialogue social et de réfléchir à la manière de faire participer les employeurs à un tel dialogue.

2) "Attirer, retenir, motiver les cadres de la fonction publique : la diversité des réponses européennes", recherche conduite par Dominique Meurs, Ermes-Paris 2 CNRS Claudio Lucifora, Ermes-Paris 2, IZA & Université Cattolica, Milan, mars 2005.

En vue de se préparer au choc démographique et d'apprécier l'attractivité de l'employeur public par rapport aux employeurs privés dans les années qui viennent, la DGAFP a

19 Voir "Points forts" "Quelle GRH pour la fonction publique de l'État ?" avril 2004. Publication du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.



commandé au laboratoire Ermes une étude comparative sur les rémunérations des cadres A entre secteurs public et privé en France et en Italie, en Grande-Bretagne, en Espagne et en Allemagne.

Les conclusions sont plutôt rassurantes. À l'exception de l'Italie, les niveaux de rémunération entre les deux secteurs sont à peu près équivalents, tout en offrant une meilleure garantie d'emploi et de carrière, au moins dans le cas de la France pour ce dernier point. Dans l'ensemble des pays considérés, on constate une dispersion des rémunérations beaucoup plus forte dans le secteur privé que dans le secteur public. C'est particulièrement marqué pour les hommes, dont les perspectives d'atteindre de hautes rémunérations sont réduites dans le secteur public par rapport au secteur privé. Ce qui peut avoir un effet négatif pour le recrutement des plus performants.

Enfin, on note qu'en Grande-Bretagne, contrairement aux pays d'Europe continentale, la décentralisation de la gestion du personnel combinée avec le maintien d'un certain degré de centralisation dans la fixation des rémunérations conduit à des difficultés locales de recrutement de personnel qualifié dans les régions les plus dynamiques (Londres, sud-est de la Grande-Bretagne).

L'étude fait ressortir un taux de féminisation croissant au sein de cette population, conséquence du fait qu'à diplôme égal les rémunérations et les carrières des femmes sont plus avantageuses dans le secteur public que dans le secteur privé.

En revanche, les profils de ces cadres sont, en France, très différents dans les deux secteurs : 25% des cadres du secteur privé sont des diplômés en gestion, commerce et ressources humaines contre 7% dans le secteur public, tandis qu'à l'inverse 30% des cadres du secteur public proviennent de filières de sciences humaines (droit compris), quand le secteur privé n'en recrute que 12%. Enfin, la filière sanitaire et sociale fournit 20% des effectifs dans le secteur public, contre 5% dans le secteur privé.

Il apparaît ainsi que le secteur public est actuellement bien placé pour attirer la relève des départs en retraite mais qu'il devrait, en période de passage à la gestion par la performance, s'employer à mieux équilibrer la répartition des compétences de ses cadres.

4.2 Les métiers

3) "Les métiers gestionnaires de niveau attaché", étude sur réalisée par Françoise Dauty, Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi (Lhire), Université de Toulouse, mars 2005.

La Lolf, en introduisant une gestion par la performance, va modifier les attentes des administrations vis-à-vis des cadres de niveau attaché, en particulier dans le domaine du contrôle de gestion et de la gestion des ressources humaines. Or, l'identification des emplois d'attachés se fait assez mal dans la fonction publique de l'État. Le statut général de la fonction publique stipule en effet que les emplois des fonctionnaires ne sont pas définis par l'activité exercée mais par des classements en grades, corps et catégories. Les corps renvoient juridiquement non pas à des métiers mais aux règles statutaires communes auxquelles sont soumis leurs membres. Il n'existe donc pas de correspondance étroite entre métiers et corps. À l'inverse, dans la fonction publique territoriale, l'organisation en cadres d'emplois permet un croisement corps/métiers.

Pour remédier à la méconnaissance des fonctions réellement exercées par les agents et développer une gestion des emplois et des compétences, de nombreuses administrations ont élaboré des répertoires métiers. Le "métier" y correspond, en pratique, au regroupement d'un certain nombre de situations de travail, de postes ou de fonctions qui présentent des proximités suffisantes en termes d'activités et de compétences pour être traités de façon globale.

Cette notion de "métier" renvoie en fait largement à la notion d'emploi-type issue des travaux de Gpeec (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences), mais n'a aucun caractère statutaire : c'est un outil d'aide à la gestion des emplois, des affectations et de la formation aussi bien sur le plan collectif qu'individuel. Ces emplois/métiers peuvent ensuite être regroupés en familles professionnelles ou, plus largement, en filières qui constituent des espaces d'évolution professionnelle.

La recherche s'inscrit dans cette optique mais à un niveau différent. Pour satisfaire à l'objectif d'une réflexion prospective sur une filière administrative gestionnaire des emplois d'attachés, il s'agissait de voir s'il existe des proximités entre les différents emplois permettant d'identifier les éléments de base d'une telle filière. Pour ce faire, les chercheurs ont identifié le "noyau dur" des activités qui construisent les compétences et structurent les catégories d'emploi/métier. Les spécificités (similitudes et différences) liées aux ministères, aux collectivités ou aux établissements où s'exercent les emplois, ne sont envisagées, dans cette perspective que comme des facteur de variabilité de l'emploi-type. La méthode consiste à regrouper en premier lieu les fonctions exercées. Elle s'appuie sur les démarches de définitions des fonctions rédigées (ou en cours de rédaction) par chacun des ministères et/ou des collectivités locales dans leurs propres répertoires de métiers ou de fonctions. Elle ne prétend pas se substituer à ces démarches, certes nécessaires, mais beaucoup plus précises et lourdes, car faisant intervenir des observations fines de l'activité et impliquant la validation de ces répertoires par les personnels et leurs représentants.

L'étude de différents types de métiers ainsi dégagés au regard des évolutions et travaux de prospective a permis de définir des clés de regroupement que les observations et les entretiens menés auprès de différents partenaires ont permis de valider.

Le regroupement de ces emplois est effectué en fonctions de compétences proches. "Les compétences expriment le rapport entre les hommes (leurs savoirs) et les emplois découpés par l'organisation (postes)” (Mandon N, 1998). On peut dire que l'emploi type/le métier est le produit de ce rapport entre des individus mobilisant des compétences et les organisations qui constituent le cadre de cette mobilisation. Il s'agit donc d'une construction où sont regroupées des situations professionnelles jugées assez proches les unes des autres pour faire partie d'un même ensemble.

Cette proximité est établie notamment à partir des similitudes observées entre les objectifs et les modes opératoires (les démarches) des individus intervenant dans ces situations. Une fois défini ce socle commun qui caractérise l'emploi-type et le distingue des autres emplois-types dans un même secteur d'activité, il convient de s'intéresser à la pluralité des façons d'occuper cet emploi-type. Des facteurs de "variabilité" sont alors recensés pour décrire les répercussions quant aux modes de mobilisation des compétences, des singularités propres aux individus et à leurs contextes de travail.



L’observation a été conduite à plusieurs niveaux, à travers :
- la situation fonctionnelle de l'emploi en relation avec le service (le processus de travail) ;
- la nature et le niveau des interventions ;
- le domaine de spécialisation.
L'emploi est ici considéré dans son sens d'emploi fonctionnel (et non "budgétaire"), soit comme situation de travail dans une organisation donnée.

a) Les fonctions

Dans cette optique, les fonctions des attachés (quels qu'ils soient) s'organisent autour de deux pôles :

1) L'organisation et la mise en œuvre des politiques, soit respectivement :
- l'administration/gestion du pilotage des politiques : la conception, les études, le suivi, l'organisation (fonctions que l'on retrouvera plutôt dans les administrations centrales ou les collectivités) ;
- l'administration/gestion des composantes opérationnelles de ces politiques : la mise en œuvre des politiques publiques, leur réalisation (fonctions essentielles des établissements déconcentrés).

2) Le support, le soutien "logistique" d'ensemble des différentes structures, soit :
- la gestion des moyens nécessaires à la mise en oeuvre de ces politiques, qu'il s'agisse de RH, de gestion budgétaire et financière ou de gestion des moyens matériels, d'achats ;
- les services communs spécialisés, les interventions d'expertise.

b) Les domaines d'activité

La deuxième distinction tient aux domaines d'activité exercés, soit les champs d'intervention auxquels ils correspondent. Ces domaines, s'ils reprennent largement les spécificités des ministères, peuvent se croiser notamment entre FPE et FPT : activités de formation et d'éducation, activités sociales ou culturelles, de développement économique... se retrouvent partout. La nature de l'activité est, en revanche, spécifique ; ainsi l'activité de gestion /administration du personnel est-elle largement partagée par tous ; elle s'effectue sur la base de statuts nombreux dont il faut organiser l'application, les évolutions...
La gestion des enseignants est différente de celle des employés des préfectures ou des employés municipaux, mais la nature des opérations reste la même.

c) Les établissements où s'exerce l'activité

Le troisième point de différenciation vient d'une part de l'établissement où s'exerce l'activité, de sa mission et donc du public visé (élèves, étudiants, étrangers, habitants ...), d'autre part des autres composantes de la structure (enseignants, personnel administratif, politiques...).

d) Les attributions hiérarchiques

Le dernier point retenu est lié aux attributions hiérarchiques. La fonction publique est largement organisée sur un mode hiérarchique avec subdivision des corps en grades, etc. L'étude a donc pris en compte la différence entre cette organisation de principe et les situations et les responsabilités hiérarchiques réellement exercées dans le cadre des emplois.

La distinction hiérarchique n'a pas le même effet sur la différenciation des emplois selon que l'on travaille dans une structure de préparation et d'organisation de l'action ou

dans une structure opérationnelle (réalisation de l'action), dans une commune ou une préfecture, un collège ou un rectorat. La relation est différente selon l'activité (contrôler, informer, réglementer) et la nature plus ou moins souple des organisations.

La plupart des attachés ont assez rapidement la responsabilité soit d'une unité (division, bureau, service), soit d'un secteur de spécialisation. Il est donc nécessaire de distinguer, en termes de position hiérarchique, d'une part l'organisation statutaire qui positionne l'attaché dans une hiérarchie verticale bien déterminée, entre l'encadrement supérieur et les fonctionnaires de catégorie B, d'autre part la position hiérarchique fonctionnelle, qui varie considérablement selon le rang de son supérieur hiérarchique (préfet ou directeur de collège, par exemple).

Dans les faits, de nombreux attachés dépendent de responsables non administratifs : chef d'établissement, professeur, hommes politiques... et sont en position de "représentation de l'administration" (par exemple, les gestionnaire des établissements scolaires, notamment dans leurs premiers postes). Les rôles de coordination sont d'autre part de plus en plus fréquents.

Ces constats renforcent l'importance, pour la définition des différentes fonctions des attachés, de la prise en compte de la nature de l'établissement dans lequel est exercée l'activité.

Enfin, un autre trait majeur ressort des observations : dans la majorité des cas, les fonctions des attachés font appel à la polyvalence (gestion conjointe des moyens matériels et des personnels, des services techniques) ou, de manière plus large, à la polycompétence (chargé de la communication et chargé du budget, des contrats et du suivi administratif de son action). Dans les deux cas, des taches de gestion seront effectuées, mais avec des finalités et des moyens différents. En matière de gestion, les fonctions peuvent être clairement définies en tant que telles : ce sont alors les fonctions principales du métier, mais elles peuvent aussi, selon la taille des établissements, de la structure ou l'importance de l'action, être attribuées au responsable des interventions en tant que fonctions secondaires. Plus les établissements sont petits et plus les attachés cumulent de tâches : ils interviennent sur un champ de politique publique tout en assurant la dimension gestionnaire que cette intervention implique.

L'étude propose ensuite diverses mesures pour mieux adapter les recrutements et la formation dans les écoles administratives à l'exercice de ces différents métiers.

4) "Terminologie sur les métiers; état des lieux et propositions de définitions pour la fonction publique", Gilles Jeannot, Laboratoire techniques et sociétés (Latts), École nationale des Ponts et chaussées, avril 2005.

Dans la perspective d'organiser une Gpeec interministérielle, la DGAFP a confié au Latts la réalisation d'un état des lieux des termes utilisés dans les différents ministères pour comprendre les choix opérés à partir des objectifs de ces répertoires et des positions des partenaires sociaux sur ces questions.

Le chercheur a travaillé sur les référentiels métiers des différents ministères et sur les nomenclatures officielles produites par les organismes publics pour le secteur privé. Des entretiens auprès de responsables des ressources humaines et des organisations syndicales ont complété cette approche.



Pour ce faire, il dégage cinq orientations :

1) Partir de la réalité de la mobilité interministérielle, très variable selon les ministères.

2) Aborder de manière spécifique les reconversions, en étant conscient de la connotation péjorative de ce terme, qu'il suggère de modifier. L'essentiel de cette orientation consiste à traiter les situations de mutation induites par les nouvelles technologies, les redistributions de compétences entre niveaux territoriaux, l'émergence de nouvelles missions....

3) Être neutre sur les formes de mobilité professionnelle et valoriser les différentes modalités de parcours qui existent déjà :
- les parcours de "gestionnaire", qui se construisent en acquérant progressivement une hauteur de vue résultant de l'accumulation d'expériences professionnelles diversifiées ;
- des parcours de "professionnel", qui permettent d'approfondir un compétence transversale comme la GRH, les marchés publics, le contrôle, le pilotage de projets informatiques au sein de contextes différents ;
- des parcours de "généraliste de domaines", qui permettent d'enrichir la connaissance d'un domaine (l'environnement par exemple) en l'abordant sous différents angles ;
- des parcours qui privilégient l'insertion sur un territoire et la connaissance d'un mileu politico-administratif ;
- des parcours de spécialistes.

4) Accorder une place raisonnée à la formation en évitant d'en faire une panacée universelle, ou de ne pas y avoir recours.

5) Mettre en cohérence l'objectif et la forme de l'outil RH interministériel en fonction d'un scénario-cible qui reste à déterminer. En effet, aucune démarche ne peut satisfaire l'ensemble des attentes que l'on peut exprimer face à un tel outil. Une nomenclature SIRH exhaustive permettrait d'évaluer la part des différents métiers dans la fonction publique, mais risquerait de se perdre dans les méandres du nombre considérable d'activités relativement marginales au sein de l'administration. Un répertoire opérationnel des métiers permettrait, en établissant une liste de synonymes d'emplois-types définis par chaque ministère, d'identifier des aires de mobilité. Enfin, un observatoire des métiers transversaux et/ou en reconversion permettrait de se concentrer sur les questions d'emploi les plus cruciales, mais ne permettrait pas de répondre à la question du nombre d'agents affectés sur les différents métiers.

5) "L'activité de travail des acteurs administratifs de l'Éducation nationale, entrepolitiques publiques d'éducation et gestion de l'activité au quotidien"[20], Marcelle Duc, Laure Ortiz, Valérie Larrosa[21], synthèse de l'étude commandée en 2002 à l'IEP de Toulouse en partenariat avec l'action incitative "Travail dans la fonction publique", décembre 2004.

Cette recherche s'est consacrée aux transformations des situations de travail des agents administratifs de l'Éducation nationale, induites par l'évolution des politiques publiques et les nouvelles coopérations territoriales. L'équipe de recherche a réuni, pendant près de trois ans, des chercheurs universitaires de plusieurs disciplines (sociologie, droit public et sciences de l'éducation) et une dizaine d'agents administratifs (personnel de direction et agents de

---

20 Texte disponible dans la rubrique "Recherche et partenariats" : http://www.cee-recherche.fr/fr/c_rech5.htm et sur la page d'accueil dans la rubrique "Actualités" : http://www.cee-recherche.fr

21 M. Duc, maître de Conférences en sociologie, est membre du Certop (Centre d'étude et de recherche, travail, pouvoir, organisation), Université de Toulouse le Mirail. L. Ortiz, professeur de droit public et directrice de l'IEP de Toulouse et V. Larrosa, maître de Conférences en droit, sont toutes deux membres du Lassp (Laboratoire des sciences sociales du politique, IEP de Toulouse).

catégories A et B), exerçant ou ayant exercé leur activité dans des services académiques, des Établissements publics locaux d'éducation (EPLE) et des universités de Midi-Pyrénées. Ces agents, qui avaient suivi un cycle expérimental de formation d'où est issu le projet de recherche, ont participé, comme les universitaires, aux séminaires d'analyse, aux enquêtes et interviews menées à l'extérieur de l'équipe. Quatre situations de travail ont été étudiées selon une méthodologie s'inspirant de l'ergologie[22] : la validation des acquis de l'expérience dans le SCUIO (Service commun universitaire d'information et d'orientation) d'une université toulousaine ; les PAC (Projets d'actions collectives) élaborés par des assistantes sociales en collèges et lycées en prévention des conduites à risques ; l'organisation de l'évaluation des TPE (Travaux personnels encadrés, nouvelle modalité d'épreuve au baccalauréat) par les proviseurs et agents administratifs du rectorat et de l'inspection académique ; la conduite des projets d'établissement au centre des rapports État/collectivités locales.

Les nouveaux modes d'organisation répondant à des innovations pédagogiques (valorisation des acquis de l'expérience, travaux personnels encadrés) ou à la territorialisation des politiques éducatives sont le dénominateur commun de ces quatre situations de travail.

La recherche montre de nombreuses analogies avec les transformations du travail identifiées dans les entreprises : exigence accrue d'autonomie liée au déclin des formes de prescriptions rigides, à des espaces de décision et des critères de performance plus aléatoires et instables qu'il y a dix ans. L'analyse fait apparaître des différences substantielles de contextes de professionnalisation entre secteurs privé et public. Les spécificités du secteur public quant à la validation ou à la prise en compte de la professionnalisation s'observent à trois niveaux : l'identification des éléments de la compétence incorporée au travail administratif en général, qui permettent de rendre visibles les fonctions spécifiques de l'administratif dans l'organisation ; les modalités d'évaluation et de gratification de la professionnalité des agents, qui se heurtent non seulement au droit de la fonction publique, mais aussi à la chaîne des contrôles qu'implique la régulation étatique du système éducatif ; les techniques managériales, qui présentent plusieurs points communs aux administrations et aux entreprises, puisque "l'approche compétence" déplace les enjeux de la gestion du personnel, des statuts ou des qualifications, figés dans des conventions collectives, vers la compétence managériale. Cependant, le système de gouvernance complexe de l'État éducatif décentralisé accroît le rôle de facteurs d'influence externes que le management doit intégrer.

La recherche montre aussi que les agents administratifs peuvent intégrer la culture de la performance, comme celle du résultat, si l'on prend en compte les contextes spécifiques de leur professionnalisation. Elle a fait apparaître de multiples phénomènes contradictoires qui se résument à ce que les uns militent en faveur de logiques d'unité, aussi bien dans la régulation des politiques éducatives que dans la structure de la fonction publique, tandis que d'autres appellent une plus grande flexibilité, aussi bien en termes de décentralisation qu'en termes de déconcentration de la gestion des agents, y compris pour la carrière. Ces contradictions parasitent, entravent, mais aussi stimulent les processus de professionnalisation des agents, des activités et des structures.

22 L'ergologie est une démarche qui vise à mieux connaître les situations de travail et surtout à mieux intervenir sur celles-ci pour les transformer. Au coeur de cette démarche, on trouve le concept d'activité comme opérateur synthétique, élément dynamique qui noue tout ce que les catégories disciplinaires et professionnelles considèrent séparément. Il s'agit de solliciter des points de vue croisés sur l'activité humaine à partir de questions concrètes posées par la modernité : nouvelles organisations dans l'entreprise, technologies de l'information et de la communication, formation et emploi, mobilisation de la personne et des collectifs au travail, langage au travail.



Les impératifs de l'unité s'expriment par la réaffirmation de l'attachement des agents aux valeurs du service public, à la spécificité de la fonction publique et aux valeurs républicaines de l'Éducation nationale, et répondent à des considérations opérationnelles. La hiérarchie qui relie les établissements à l'État assure au moins trois fonctions essentielles : une fonction de capitalisation et de mémoire des processus de professionnalisation, qui lui permet d'en assurer la diffusion et la démultiplication ; une fonction de cohérence des politiques locales des établissements ; une fonction d'entretien et de stimulation des processus d'innovation, qui sont rarement seulement internes mais plus généralement liés à des injonctions externes.

Les impératifs de flexibilité tiennent à la nécessité d'adapter des procédures définies dans l'abstraction et la généralité, à la réalité mouvante du terrain, à la nature forcément différenciée des systèmes organisationnels que ces procédures visent à modifier. Ils tiennent également à la nécessité d'inscrire, dans le droit de la fonction publique et dans les principes de management, les modalités complexes et évolutives de l'acquisition des compétences dans l'activité. La flexibilité est la contrepartie nécessaire de l'adéquation de la gestion des personnels au réel des situations de travail.

Le premier enseignement de cette recherche est que le niveau pertinent de déconcentration de la gestion ne saurait être décrété a priori sans tenir compte des réalités du terrain et des activités réelles de travail. Le deuxième enseignement découle du premier : l'organisation déconcentrée du service public de l'Éducation doit montrer une certaine souplesse et une certaine réactivité. Les habitudes hiérarchiques qui consistent à prescrire des procédures en amont de l'action doivent changer. Il faut ouvrir des marges de manœuvre aux agents de terrain et tolérer un certain écart entre l'organisation prévue et l'organisation réelle. Cet écart ne doit pas nécessairement être interprété comme une transgression du prescrit mais comme une gestion autonome, une redéfinition des normes qui permettent à l'agent et aux collectifs de travail de mettre en œuvre la prescription tout en l'adaptant aux réalités de l'activité et du terrain. Pour cela, il s'agit d'opérer un changement de culture, notamment du côté de l'encadrement intermédiaire et supérieur. Dans la structure hiérarchique traditionnelle en effet, l'écart à la prescription n'est ni toléré, ni tolérable ; il est interprété non comme une compétence des agents ou des services (capacité d'adaptation, de redéfinition des normes et d'autonomisation), mais comme un manque de respect à l'égard des prescriptions. Or, dans le contexte actuel, ce sont le terrain et l'activité de travail qui constituent le niveau opérationnel pertinent. Ainsi, la revendication d'autonomie et le rejet du rapport tutélaire à l'État ne doivent-ils nullement être interprétés comme une adhésion à une décentralisation totale de la politique d'éducation. Les agents comptent toujours sur l'État pour garantir une forme repensée d'égalité (moins abstraite et plus proportionnelle) et pour maintenir les prestations éducatives hors du marché et du champ concurrentiel. L'État et son implication dans la politique d'éducation apparaissent comme la garantie du maintien de l'Éducation dans l'espace public, et les collectivités locales incarnent, de ce point de vue, un danger latent de privatisation et d'externalisation. Là encore, le conflit relatif au transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service à la région et aux départements, est révélateur. Ce n'est pas le dualisme d'autorités gestionnaires du personnel d'un même établissement qui dérange et inquiète le plus les personnels administratifs, mais bien la signification politique qu'ils attribuent à ce transfert.

La demande d'autonomie de la part des établissements doit donc être interprétée comme une volonté de contribuer activement à la construction et à la mise en œuvre



d'une politique éducative nationale et non comme le souhait de voir s'étendre le processus de décentralisation. L'affirmation de l'autonomie formelle par le statut d'EPLE (renforcée par l'usage du pilotage par projet) a produit, en quelques années, une revendication d'autonomie réelle à l'intérieur du cadre national. En termes de management et de GRH, il y a là également une nécessité de reconnaissance des compétences acquises sur le terrain par les agents. Enfin, il convient de rester prudent sur les transformations à venir, car la recherche s'achève à un moment décisif du processus de territorialisation. Ce moment est d'ailleurs crucial pour l'ensemble des services déconcentrés de l'État et pas seulement pour le service public d'éducation. L'acte II de la décentralisation s'accompagne, en effet, d'une réflexion sur le rôle de l'État, sur la figure et la place de l'État local. La réorganisation des services de l'État actuellement en cours va vraisemblablement modifier les données actuelles de la gestion déconcentrée. Sur ce point, on ne peut que formuler des hypothèses.

4.3 La Lolf

6) "Mise en œuvre de la Lolf et évolutions de la gestion des ressources humaines : les enseignements des expérimentations de trois sites pilotes." Groupe Bernard Brunhes Consultants, février 2005.

Réalisée en 2004, cette étude visait à anticiper et identifier sur le terrain l'impact probable de la mise en œuvre de la Lolf sur la gestion des ressources humaines. Elle montre les interrogations que suscitent, dans les services déconcentrés ayant expérimenté la globalisation budgétaire et la gestion déconcentrée de la masse salariale (cas des BOP comprenant des effectifs- titre II), le raisonnement en plafond d'emplois, le dialogue entre services centraux et services déconcentrés à ce propos, et enfin les craintes de ces services de ne pas disposer des marges de manœuvre suffisantes pour satisfaire à leurs objectifs. Ces craintes suscitent des stratégies de précaution et pourraient, si elles ne sont pas levées, avoir des conséquences néfastes sur les recrutements. En effet, les services déconcentrés, pour ne pas courir le risque de dépasser leurs plafonds de masse salariale, diffèrent leurs recrutements et confient des tâches de cadres à des agents surqualifiés par rapport à leur niveau de recrutement. Enfin, les trois services étudiés ont tous recruté des contrôleurs de gestion et des gestionnaires de ressources humaines. Au moment de l'étude, fin 2004, le développement de l'analyse et du contrôle de gestion ne paraissaient pas suffisamment anticipés par les administrations centrales et les services déconcentrés concernés, notamment en termes de formation initiale et continue des cadres chargés de la mise en œuvre, ni en termes de positionnement et de carrière.

L'étude est prolongée en 2005 par une "Veille stratégique sur l'impact des budgets opérationnels de programmes sur la GRH" consistant à observer, sur un échantillon de sites expérimentaux, les interfaces entre les responsables des budgets opérationnels de programmes, les gestionnaires de ressources humaines (centraux et déconcentrés), les préfets de région et de départements et les TPG et contrôleurs financiers. L'enjeu consiste à déceler dès 2005, année expérimentale pour la mise en œuvre des budgets opérationnels de programmes, les questions, les difficultés, voire les blocages que rencontreront les gestionnaires de ressources humaines dans ce nouveau dispositif et d'élaborer des méthodes et des instruments afin de faciliter la généralisation de la Lolf en 2006.



4.4 Coût de la GRH

7) Rapport pour le Comité d'enquête sur les coûts et rendements des services publics : "Coût et organisation de la fonction RH de l'État" (juillet 2005).

La mission confiée par le ministre de la Fonction publique comportait plusieurs points : constater, pour l'État, le coût de la fonction "gestion des ressources humaines" et analyser le niveau de déconcentration de cette gestion ; mesurer les incidences de la Lolf sur l'organisation future de cette fonction, qu'il s'agisse du nouveau partage des rôles entre les différents responsables concernés ou du niveau géographique et fonctionnel pertinent de gestion des actes statutaires régissant la carrière des fonctionnaires et des agents de droit public ; proposer les modes opératoires susceptibles de répondre aux questions posées ci-dessus.

Le premier constat sur le coût et la structuration de la fonction de gestion des ressources humaines porte sur la difficulté de trouver quelqu'un à qui la gestion des ressources humaines actuelle donne satisfaction. L'enchevêtrement des normes qui la régissent conduit à ce qu'elle n'apparaisse maîtrisée par personne ; ses coûts sont largement ignorés et il est difficile d'extraire quelques ratios significatifs des données hétérogènes communiquées.

La première recommandation est donc de mettre en place un dispositif d'évaluation de l'efficience et de la qualité des politiques de ressources humaines, en s'appuyant sur des concepts et des données normalisées.

Quelles sont, ensuite, les conséquences pour la fonction RH de la logique de performance au cœur de la Lolf ?

La Lolf repose sur une plus grande maîtrise des moyens confiée aux responsables opérationnels qui, en contrepartie d'une évaluation plus exigeante de leurs résultats, doivent disposer de cette maîtrise accrue de leurs moyens.

Pour la gestion des ressources humaines, cela devrait se traduire par une implication plus grande des responsables opérationnels par rapport aux responsables fonctionnels que sont les gestionnaires de ressources humaines. En particulier, pour les dépenses de personnels, la masse salariale sera dans la main des responsables opérationnels, avec une fongibilité quasi-parfaite au sein de cette masse, fongibilité néanmoins asymétrique par rapport aux autres dépenses.

Cette logique de déconcentration des moyens se trouve limitée par deux facteurs : la persistance des logiques horizontales et multiples des corps, et le jeu du centre et de la périphérie, qui oppose à la nécessité de réguler économiquement et juridiquement les pratiques éclatées et de mutualiser certaines fonctions des compétences centralisées aujourd'hui inadaptées. Alors que les rôles sont redistribués entre les opérationnels et les fonctionnels, les compétences doivent épouser cette redistribution.

Cette analyse conduit à formuler deux propositions. Il convient d'abord d'adapter la structure et les compétences des instances de dialogue social aux structures et aux enjeux de la gestion publique. Il faut ensuite proposer des règles du jeu claires et pérennes entre gestionnaires de ressources humaines et gestionnaires opérationnels. Ces règles seraient de deux ordres : au niveau ministériel, un corpus de règles encadrant les pratiques de RH dans l'ensemble des programmes ; au niveau des BOP, des "contrats" passés avec le responsables RH du ministère.

La dimension pluriannuelle de ces corpus est particulièrement importante, afin qu'au niveau central la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences puisse enfin sortir de l'incantation et que les fruits de la rationalisation de la gestion puissent être en partie recueillis par les services opérationnels qui en seront à l'origine.

En outre, ces règles du jeu ne pourront fonctionner sans un certain nombre d'outils appropriés et n'auraient qu'avantages à être accompagnées d'améliorations de la gestion.

En termes d'outils, les systèmes d'information de ressources humaines sont indispensables à un dialogue objectivé et précis ; ils peuvent par ailleurs engendrer de substantielles économies ; ils doivent enfin permettre une agrégation des données, la production d'indicateurs et une comparabilité des résultats au niveau national. Tout cela implique une convergence interministérielle des concepts et des procédures. Enfin, les divers contrôles au sein des services doivent être réorientés de façon à s'exercer en cohérence avec les nouveaux modes de gestion.

En ce qui concerne les améliorations de la gestion, il est souhaitable d'insister sur les modes d'évaluation et de reconnaissance des performances individuelles et collectives dans le management par objectif qui sera induit par la Lolf. La personnalisation de la gestion doit être recherchée dans le cadre statutaire actuel. Une adaptation des compétences du management et des gestionnaires de ressources humaines, des simplifications et la mutualisation de certaines tâches incombant aux gestionnaires de ressources humaines devront être mises en œuvre impérativement.

4.5 Les valeurs

8) "Les différents visages de la modernisation du service public ; enquête sociologique sur les valeurs", Linharth D., Bertaux-Wiame I., Descolonges M., Leduc S., Mauchamp N., Laboratoire Genre travail et mobilité, CNRS, Paris X Nanterre, juillet 2005.

Cette recherche fait apparaître chez les agents une diversité de postures vis-à-vis des transformations de leur travail beaucoup plus grande qu'on ne pouvait l'imaginer.
En effet, les agents des ministères caractérisés par des métiers et/ou des techniques hautement spécifiques (Équipement, Trésor) vivent les changements (périmètre de leur action, regroupement d'activités...) comme une perte, un “deuil” et un risque pour la collectivité (l'impartialité, l'égalité de traitement, la distance avec les intérêts particuliers sont menacés), mais ne sont pas pour autant inquiets pour leur avenir personnel.

Les agents de ministères régaliens fortement bureaucratisés (préfectures) témoignent moins d'attachement à leur institution, qui n'est pas perçue comme valorisante pour eux (peu de mobilité, peu de perspectives de carrière), mais s'inquiètent du risque pour les citoyens de ne plus voir garanties les valeurs républicaines auxquelles ils croient. Ils n'ont pas non plus d'inquiétude pour leur avenir personnel.

En revanche, ***les personnels administratifs*** de ministères où l'identité professionnelle est forte (Éducation, mais aussi Équipement) ne se sentent pas assez considérés. Ils espèrent, au moins à l'Éducation nationale, que le changement d'employeur (passage de l'État aux collectivités locales) leur sera favorable en termes de carrière et de rémunération.



Ils n'ont pas d'inquiétude sur la qualité du service rendu, car ils emportent avec eux leur métier et leur savoir-faire. Le changement représente pour eux l'espoir d'un avenir meilleur.

Ce vécu vis-à-vis des changements dépend fortement de plusieurs facteurs : la légitimité technique du ministère, source de fierté ; les possibilités de carrière (si elles étaient bonnes c'est une perte ; si elles ne l'étaient pas, les regrets sont moindres), et l'âge des agents. Les plus jeunes, surdiplômés, pensent que ces changement représentent une opportunité pour eux. Les plus anciens pensent qu'ils ne verront pas l'administration qui se prépare. La tranche des 40/50 ans se sent particulièrement menacée.

Une autre observation relativise les inquiétudes soulevées par le Pacte[23]. Nombre d'agents de catégorie C et B interrogés, sauf les plus jeunes, sont entrés dans la fonction publique comme vacataires et ont été titularisés par la suite. Outre le fait que le secteur public n'a pas représenté pour eux un choix et qu'ils ont fait leur apprentissage des valeurs du système public "sur le tas", leur parcours démontre que le Pacte permet d’inscrire dans la loi des modalités de recrutement qui offrent à des catégories sociales ouvrières et paysannes une chance d'accès à la fonction publique que le phénomène de surqualification des candidats aux concours de catégorie C avait fait disparaître depuis vingt ans.

La recherche met également en évidence le fait que l'État se transforme beaucoup plus rapidement qu'il n'y paraît et de plusieurs façons. Des transferts d'activités vers d'autres secteurs (collectivités locales pour les DDE et l'Éducation nationale, secteur privé pour les activités bancaires du Trésor ou pour la délivrance des cartes grises par les garages au lieu des préfectures...) sont partout à l'œuvre ou en projet ; des fusion des services (Impôts et Trésor) s'expérimentent, sans choc majeur, et suscitent parfois l'intérêt des agents ; l'informatisation des tâches (déclarations de revenus, système Copernic...) progresse, les nouvelles modalités de gestion (Lolf, réforme de la notation...) suscitent de la curiosité et/ou du scepticisme, mais pas d'hostilité.

Les organisations syndicales sont perçues comme faiblement mobilisées pour négocier les changements en cours et assurer le relais auprès des agents. Dans certains ministères, elles ne s'intéresseraient qu'à certaines catégories d'agents (enseignants à l'Éducation nationale) et, si elles relaient encore les informations (mais parfois "on apprend ce qui nous concerne par la presse", Trésor), elles n'ont qu'un faible pouvoir de mobilisation.

Enfin, des tensions semblent exister entre attachement au local et désir de mobilité : moins on reçoit de reconnaissance institutionnelle et plus on s'accroche à la bonne ambiance du bureau et à son clocher. Cela semble particulièrement vrai pour les personnels administratifs. Le désir de tenter sa chance ailleurs est contrecarré par la crainte de perdre la sécurité du bureau, des habitudes de travail et des relations proches qui semblent être l'unique source de satisfaction au travail.

23 Pack : Parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'État. Système de recrutement organisé à partir de critères sociaux (jeunes de 16 à 25 ans sans diplôme ni qualification professionnelle) accompagné d'une formation qualifiante suivie en alternance et aboutissant, après un examen professionnel, à une titularisation dans la fonction publique.

Composition du Comité de la recherche et de la prospective de la DGAFP

Président

Bernard Cieutat, président de Chambre, Cour des Comptes

Membres de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Paul Peny, directeur général de l'administration et de la fonction publique

Isabelle Orgogozo, chargée de mission, responsable du Comité

Yves Chevalier, chef de service

Françoise Dussert, chef de bureau

Claire Fargeot-Boll, revue Service public

Antoine Godbert, mission Encadrement supérieur

Jean Pierre Jourdain, sous-directeur

Pascal Ponsart-Ponsart, chargé de mission

Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public

Personnalités extérieures

Marie-Caroline Bonnet-Galzy, chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales, ministère de la Santé et des Solidarités

Jacques Chevallier, professeur Université Paris II, directeur du Cersa

Ralph Dassa, directeur général de l'IGPDE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Valérie Devillechabrolle, journaliste, Liaisons sociales

Jean-Michel Eymeri, professeur, IEP Toulouse

Béatrice Gille, inspectrice générale de l'administration de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Alain d'Iribarne, directeur de recherche au CNRS, administrateur de la Fondation Maison des sciences de l'Homme

Dominique Lacambre, directeur du Fonds de solidarité

Jean-Michel Lemoyne de Forges, professeur à l'Université de Paris II

Etienne Marie, directeur de l'administration générale, du personnel et du budget, ministère du Travail, ministère de la Santé et des Solidarités

François Perdrizet, directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Marcel Pochard, Conseiller d'État

Dominique Sorain, Secrétaire général, ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Arnaud Teyssier, directeur du centre d'études et de prévision, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire





Le présent "Point phare" passe en revue les huit études et recherches qui, en 2004 et 2005, ont été commandées par le Comité de la recherche et de la prospective de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Toutes ont pour objet l'évolution de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique de l'État sous un quadruple impact : l'intégration européenne, la mise en œuvre de la Lolf, la décentralisation et le choc démographique.

collections de la DGAFP

Rapport d'activité ministériel

Bilan d'activité du ministère, ce document présente les actions non seulement de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), mais aussi celles des entités incluses dans le périmètre du ministère de la Fonction publique.

Fonction publique : faits et chiffres

Synthèse des données statistiques et analytiques de la fonction publique - État, territoriale et hospitalière -, ce « bilan social » permet de comprendre son évolution année après année et constitue, à ce titre, un indispensable document de référence pour les décideurs, les responsables syndicaux, les gestionnaires… mais aussi pour tous ceux qui s'intéressent à la fonction publique.

Ressources humaines

Piloter la gestion des ressources humaines de l'État, assumer en quelque sorte les fonctions d'une « DRH groupe » de l'administration, telle est l'une des grandes missions confiées à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Cette collection rassemble toute l'information nécessaire concernant le recrutement, la carrière, la rémunération et la gestion des agents de la fonction publique.

Emploi public

Créé en 2000 pour assurer une meilleure transparence sur l'emploi public dans les trois fonctions publiques, et pour mettre en place les outils d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), l'Observatoire de l'emploi public (OEP) diffuse notamment chaque année un rapport.

Statistiques

La collection « Statistiques », déclinée en deux publications distinctes, diffuse les travaux du bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la DGAFP. « Points Stat », outil apprécié des décideurs et des gestionnaires, dégage les idées forces en quelques pages. « RésulStats » présente, pour qui recherche une information plus détaillée, les études complètes. Il convient particulièrement aux chercheurs et statisticiens.

Perspectives

Présidé par une personnalité indépendante, le Comité de la recherche et de la prospective de la DGAFP conduit des recherches sur l'évolution de la fonction publique. Il organise des rencontres avec des experts et commande, à des chercheurs, des études dont les principales sont publiées dans cette collection.

Point Phare

Cette collection apporte un éclairage approfondi sur un thème ou un chantier, chiffres et références à l'appui.

Intradoc

Cette collection, à usage interne, réunit tous les documents de travail de la DGAFP utilisés dans le cadre de réunions interservices, séminaires, journées d'étude… Elle est destinée notamment à l'encadrement supérieur de la fonction publique (directeurs de personnel, services gestionnaires …).

www.fonction-publique.gouv.fr